

Participa Perú

por el país que soñamos ...

Nº9 Diciembre - 2003

Proyecto Participa Perú



PROCESO DE TRANSFERENCIAS

- **Programas Sociales**
- **Proyectos Especiales**
- **Marco Normativo**

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO



Producido por:

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA



Nº 9

Diciembre 2003

Proyecto Participa Perú

Director: Luis Chirinos

Suplemento Participa Perú

Director: Carlos Monge

Coordinadora General:

Patricia Paz Panizo

Comite Editorial:

Adda Chuecas **CAAAP**

Rosell Laberiano **CEAS**

Fernando Eguren **CEPES**

Maximiliano Ruiz **CIPCA**

Ivonne Macassi **Flora Tristán**

Diseño y diagramación:

Renzo Espinel / Luis de la Lama

Dirección: Calle León de la Fuente
110, Magdalena del Mar, Lima

Teléfonos: 613 8313 / 613 8314

Telefax: 613 8315

www.participaperu.org.pe

propuest@desco.org.pe

Participa Perú es una publicación del Proyecto **PARTICIPA PERÚ**.

El Proyecto está a cargo de Catholic Relief Services, Grupo Propuesta Ciudadana y Research Triangle Institute. Tiene como asociadas a la Comisión Episcopal de Acción Social, al Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica y al Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.

PARTICIPA PERÚ busca fortalecer el rol y las capacidades de la sociedad civil en el proceso de descentralización, así como promover el derecho de participación de la ciudadanía a través de:

- Información sobre el proceso de descentralización.
- Iniciativas para el marco legal de la descentralización.
- Participación en las instancias de concertación regional y municipal.
- Vigilancia ciudadana del desempeño de las autoridades nacionales, regionales y locales.

Contenido

PRESENTACIÓN

- 3** Editorial

TRANSFERENCIA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

- 4** Transferencia, fusión y gestión de los programas sociales
- 6** Algunos temas pendientes de definición
- 8** Entrevista a Carlos López, alcalde de la municipalidad distrital de Santo Domingo en Morropón, Piura
- 9** Entrevista a Felícita Gallegos, Federación de Comedores Polpulares

TRANSFERENCIA DE LOS PROYECTOS ESPECIALES

- 10** La transferencia de los Proyectos Especiales
- 13** Entrevista a Daniel Vera Ballón, Presidente Regional de Arequipa
- 13** Entrevista a Yehude Simon, Presidente Regional de Lambayeque
- 14** Entrevista a César Trelles, Presidente Regional de Piura

PRESUPUESTO REGIONAL Y LOCAL

- 15** Elaboración Participativa de los Presupuestos Regionales y Locales del año 2005

Y en la contracarátula: Marco Normativo del Proceso de Transferencias



Esta publicación ha sido posible a través del apoyo de USAID-Perú, bajo los términos del acuerdo cooperativo N°527-A-00-00187-00. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de USAID.

BALANCE DE LA TRANSFERENCIA DE PROYECTOS REGIONALES E INICIO DE LA TRANSFERENCIA DE PROGRAMAS SOCIALES

Luego de la instalación de las nuevas autoridades regionales y locales, la transferencia de los Proyectos Especiales del Instituto Nacional de Desarrollo a los Gobiernos Regionales, el inicio de la transferencia de los programas sociales a las municipalidades, el debate sobre la gestión descentralizada de los mismos, la aprobación de la Ley de Presupuesto Participativo, su reglamento y la Directiva 2004, constituyen algunos de los temas más relevantes de la descentralización durante el 2003.

La transferencia de los Proyectos Especiales ha transcurrido sin contratiempos. "Concesionar" es la respuesta que los Gobiernos Regionales vienen dando al reto de gestionar –sin recursos propios ni expectativas de lograrlos del Gobierno Central- proyectos que requieren grandes inversiones para rehabilitación y mantenimiento de obras ya existentes, y para realizar otras todavía pendientes. Mas allá de su importancia simbólica en los imaginarios regionales, habrá que ver cuál es el costo-beneficio de estas inversiones, desde el punto de vista del empleo, la producción y el medio ambiente regionales.

El Consejo Nacional de Descentralización (CND) ha acreditado 67 municipalidades provinciales para transferir programas del PRONAA; 241 municipalidades distritales para proyectos de FONCODES; 4 Gobiernos Regionales para el Programa de Mantenimiento Rutinario de Caminos Vecinales de Pro Vías Rural; y 29 Municipalidades Distritales para los recursos de ORDESUR. El monto a transferido es de S/.71'437,941. Quedan por definir las metas (¿cuántas municipalidades?), los plazos (¿en qué tiempos?), y los requerimientos (¿los mismos?) para las nuevas acreditaciones a ser realizadas durante el 2004.

El Ejecutivo anunció también la fusión de los programas sociales del MIMDES y llegó a plantear la creación de un único Fondo de Apoyo a la Superación de la Pobreza (FONASUP) integrando al mismo a todos los programas sociales del Estado. Las dificultades prácticas de fusionar los programas, al mismo tiempo que descentralizarlos, ha frenado –por ahora- esta iniciativa.

Queda pendiente el debate sobre el tema de fondo planteado por el Proyecto de Ley de Transferencias Programáticas, que es el de condicionar la transferencia de los recursos de los programas sociales a un sistema de acreditación permanente de la gestión de los mismos por los Gobiernos Locales. En caso de pérdida de la acreditación, los recursos asignados a la municipalidad revertirían al Ejecutivo para su ejecución.

Finalmente, el Congreso aprobó la Ley de Presupuesto Participativo y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) promulgó el Reglamento de la Ley, y ha puesto en debate la Directiva 2004, que normará la formulación participativa de los presupuestos regionales y locales del año 2005. El reglamento estimula la participación de la sociedad civil en la forma de "agentes participantes" pero no reconoce el rol específico de los CCL y CCR. Sin embargo, con sus limitaciones, es un paso adelante en la institucionalización de procesos participativos que deben comenzar a cambiar las relaciones entre ciudadanos y Estado, en las regiones y las localidades.



Programas Sociales

Información

TRANSFERENCIA, FUSIÓN Y GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

La transferencia de los programas sociales a los Gobiernos Locales en el año 2003 es un mandato de la Ley 277383 de Bases de la Descentralización. El Plan de Transferen-

cias 2003 (DS 036-2003-PCM del mes de abril, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley 27867 de los Gobiernos Regionales) estableció para el tercer trimestre de este año la

transferencia de algunos proyectos y programas ejecutados hasta el momento por FONCODES, PRONAA, PRONAMACHCS, Provías Rural, y ORDESUR.

Programas Sociales a ser Transferidos en el 2003 de acuerdo al DS 036-2003-PCM

Programa Nacional	Programas y Proyectos a ser transferidos	Comentario
FONCODES	Pequeños proyectos de construcción de infraestructura social, como postas, aulas, puentes, entre otros. No exceden los S/200,000.00.	Transferencia a Gobiernos Locales Distritales. No se transfieren los proyectos productivos. No hay un rol claro de los Gobiernos Regionales.
	Programa de Emergencia Social Productivo Rural (PESP), pequeños proyectos de mantenimiento con recursos básicamente destinados a la contratación de mano de obra local no calificada.	
PRONAA	Comedores Populares.	Transferencia a Gobiernos Locales Provinciales. Quedan pendientes de transferencia 9 programas del PRONAA, entre ellos los de alimentación escolar, que absorben la mayor cantidad de recursos. No hay un rol claro de los Gobiernos Regionales.
	Alimentos por Trabajo.	
	Hogares y Albergues.	
PRONAMACHCS	Proyectos de Infraestructura Productiva.	Fusión en FONCODES para proceder a transferencia a Gobiernos Locales Distritales. No se incluyen las líneas de conservación de suelos, ni de forestación. No hay rol claro de los Gobiernos Regionales. Tanto la fusión en FONCODES como la descentralización del PRONAMACHCS han quedado en suspenso.
PROVIAS	Mantenimiento de Caminos Vecinales a nivel local.	Se consideró que la transferencia iría a 22 Institutos Viales Provinciales. No hay un rol claro de los Gobiernos Regionales.
ORDESUR	Programas de Reconstrucción.	Transferencia a Gobiernos Locales Provinciales. No hay un rol claro de los Gobiernos Regionales.

Fuente: DS 036-2003-PCM

Por su parte, el CND –mediante las Resoluciones Presidenciales 070 y 071-CND-2003- estableció

los requisitos a ser cumplidos por los municipios para acceder a los recursos de los programas

sociales, y los medios de verificación del cumplimiento de los mismos.

Programas Sociales



Información

Requisitos para Acceder a la Transferencia de los Programas Sociales

Municipalidad Distrital	Municipalidad Provincial	
Tener en su Organigrama Estructural un Área Funcional, responsable técnica y operativa de la ejecución de los proyectos a ser transferidos.	Tener en su Organigrama Estructural al menos una Unidad Orgánica responsable técnica y operativa de la gestión de proyectos.	
Contar con un ingeniero civil y/o arquitecto colegiado, debidamente contratados de acuerdo al requerimiento que demanden las responsabilidades a ser transferidas, cuando se trate de proyectos que impliquen ejecución de obras.	Contar con un ingeniero civil o arquitecto colegiado, debidamente contratado de acuerdo al requerimiento que demanden las responsabilidades a ser transferidas, cuando se trate de proyectos que impliquen ejecución de obras.	
Contar con al menos un trabajador asignado a la responsabilidad de ejecución del Plan Operativo en Servicios Sociales.	Tener en su Organigrama Estructural al menos una Unidad Orgánica responsable técnica y operativamente de la gestión de servicios sociales.	
Tener aprobado el Plan de Desarrollo Distrital Concertado.	Tener aprobado el Plan de Desarrollo Provincial Concertado.	
Tener aprobado un Programa de Inversiones incorporado en el presupuesto institucional vigente y coherente con el Plan de Desarrollo Distrital.	Tener aprobado el Reglamento de Organización y Funciones.	
Tener aprobado un Plan Operativo en Servicios Sociales, que incluya objetivos a lograr, actividades a desarrollar, resultados esperados y cronograma de ejecución.	Tener aprobado un Programa de Inversiones incorporado en el presupuesto institucional vigente, consistente con el Plan de Desarrollo Provincial.	
No accede a PROVIAS	Mantenimiento de Caminos Vecinales a nivel local.	P R O V I A S
	Tener aprobado un Plan Operativo en Servicios Sociales, que incluya objetivos a lograr, actividades a desarrollar, resultados esperados y cronograma de ejecución.	

Fuente: RP 071-CND-P-2003 que aprueba Directiva N° 003-CND-P-2003

Con base a estas normas, el CND ha procedido a la acreditación 67 municipalidades provinciales y 241 municipalidades para la transferencia de programas del PRONAA y de FONCODES. A su vez, sobre la base de estas acreditaciones, a fines del mes de octubre, mediante DS 088-PCM-2003, se oficializó la lista de los Gobiernos Locales y Regionales acreditados por el CND, el listado y costo de los proyectos, así como el valor de los stocks de alimentos a ser transferidos en este último trimestre del 2003.

Programas y Proyectos a ser Transferidos hasta Diciembre del 2003

Programa	Gobiernos Regionales	Gobiernos Provinciales	Gobiernos Distritales	Monto en S/.
PROVIAS Rural	4	-	-	300,819
PRONAA	-	67	-	6`153,267
FONCODES	-	-	241	46`158,110
ORDESUR	-	-	29	18`825,845
TOTAL	4	67	270	71`437,941

Fuente: DS 088-PCM-2003

En el caso de los programas de FONCODES, se han suscrito convenios entre el MIMDES y las municipalidades respectivas para proceder a la transferencia de los expedientes técnicos y los recursos respectivos. En el caso del

PRONAA, la demora en la promulgación del DS 088 llevó a que –para evitar el desabastecimiento de los comedores y albergues– el mismo PRONAA adquiriese y distribuyese directamente a los beneficiarios los alimentos correspon-

dientes al tercer trimestre. Por ello, la transferencia de estos stocks de alimentos a las municipalidades, y de la responsabilidad de almacenarlos y distribuirlos a los y las beneficiarias, ha sido solamente nominal.



ALGUNOS TEMAS PENDIENTES DE DEFINICIÓN

Sobre los Requisitos y las Verificaciones para las Nuevas Acreditaciones.

No se ha resuelto si los requisitos, criterios y procedimientos para la acreditación de las nuevas municipalidades a ser calificadas durante el 2004 serán los mismos que han sido usados para acreditar a las 67 municipalidades provinciales y 241 distritales seleccionadas durante el 2003. La respuesta a esta interrogante probablemente depende del balance que el CND haga del proceso de desarrollado en estos meses.

Cabe preguntarse, si han sido razonables estos requisitos y procedimientos establecidos, sobre todo para las municipalidades rurales pobres que carecen de recursos humanos y financieros. O si ha sido realmente estricta aplicación de estos requisitos y procedimientos de acreditación. Sea cual sea la respuesta, es urgente definir qué se les va a pedir a las municipalidades que deseen acreditarse a partir de enero del 2004, y cómo se va a verificar el cumplimiento de esos requisitos.

Sobre el Cronograma de Acreditaciones y Transferencias 2004.

No se ha resuelto a la fecha cuál será el cronograma de acreditaciones y transferencias para el 2004. Al respecto, se plantean varias interrogantes relacionadas entre sí:

- ¿Cuál será la meta y el cronograma de acreditación de nuevas

municipalidades para dar continuidad durante el 2004 a la transferencia de los proyectos de PRONAA y FONCODES iniciada en el 2003?

- ¿Cuáles de los programas de FONCODES (los productivos) y PRONAA (los 9 pendientes), que no han sido incluidos en esta fase inicial, se incorporarán al proceso de transferencia? ¿Cuál será el cronograma de esta incorporación? Es importante anotar al respecto que no ha habido explicación oficial de cuál fue el criterio usado para incluir unos programas, y no otros, en esta primera fase de la transferencia.

Las respuestas a estas interrogantes son indispensables no solo para ordenar el programa de transferencias como tales, sino también para ordenar otros tres procesos simultáneos:

- Las actividades de capacitación que el CND debe realizar para apoyar a las municipalidades en su acreditación.
- Las actividades de asistencia técnica por parte de los programas y fondos nacionales a las municipalidades que ya asumen la responsabilidad de gestión de los recursos transferidos.
- Las actividades de ejecución directa por parte de los programas y fondos nacionales, en los distritos y las provincias aún no acreditadas.

El MIMDES ha venido consultando con diferentes sectores sobre estos

temas y ha constituido una Mesa de Trabajo para la Descentralización para consultar y concertar sobre la transferencia de los programas sociales. Todo parece indicar que la opción será —como en el año 2003— resolver sobre estos temas a inicios del año 2004 y presentar el programa de acreditaciones y transferencias recién a fines del primer trimestre de dicho año. Si es así, no queda claro sobre qué base, tanto el CND como los programas sociales, planificarán sus actividades del 2004.

Sobre el costo de la gestión de los recursos transferidos.

El cumplimiento de los requisitos exigidos para la acreditación (personal, planes, unidades administrativas, instrumentos de gestión) tiene un costo. De la misma manera, la gestión de los recursos transferidos tendrá un costo en recursos humanos y gastos operativos. Sobre esa base, cabe preguntarse quién asumirá esos costos: podrían ser asumidos por los propios Gobiernos Locales, incrementando los gastos corrientes a expensas de los gastos de inversión; o podrían ser valorizados e incorporados a los recursos a ser transferidos, de manera tal de no presionar sobre los ya limitados recursos de inversión de las municipalidades.

Sobre la focalización de los programas sociales alimentarios

La exclusión por el MEF de un número de municipalidades relativa-



mente menos pobres de la asignación de recursos del Vaso de Leche, la inclusión de los recursos de este programa en el diseño del nuevo Fondo de Apoyo a la Superación de la Pobreza (FONASUP) y la publicación de informes de la Contraloría General de la República y del Grupo Apoyo sobre filtraciones de los recursos de este mismo programa, han puesto en el centro del debate el tema de la focalización de los mismos. ¿Llegan los programas sociales a quienes realmente deben llegar?

Mientras que en el caso de programas de inversión como FONCODES, la asignación de los recursos a cada distrito se hace en base a un Mapa de Pobreza y, al interior de cada distrito, en base a la demanda de los pobladores, en el caso de otros programas de inversión (PRONAMCHCS) y en el caso de los programas alimentarios, no queda claro cuál es ese criterio. ¿Son las mujeres ahora agrupadas en Comedores Populares o en los Comités del Vaso de Leche las más pobres de sus respectivas localidades? ¿Merecen ellas y no otras ser las receptoras de estos recursos? Y una vez que se transfieran los programas a las municipalidades, ¿tendrán éstas la autoridad para producir una nueva focalización? ¿O será ésta una responsabilidad compartida con alguna autoridad nacional?

¿Y qué rol cumplen los Gobiernos Regionales?

La decisión de orientar transferencia de los programas sociales a las municipalidades distritales y provinciales se hace en base a la naturaleza pequeña de las obras a ser

ejecutadas y los recursos a ser gestionados, pero genera interrogantes sobre los roles que en la gestión de los mismos tendrán los Gobiernos Regionales. ¿Pasarán las oficinas zonales de los programas sociales a depender de las Gerencias de Desarrollo Social de los Gobiernos Regionales? ¿No sería razonable -en el caso de los programas que suponen la adquisición y distribución de alimentos- que por razones de escala las compras las hagan los Gobiernos Regionales? ¿Qué rol jugarán estos -si alguno- en la gestión descentralizada de los programas sociales?

Sobre la fusión de los programas sociales

De manera paralela al inicio de las transferencias, la PCM anunció la fusión por absorción de COOPOP, INABIF, PAR y FONCODES por el MIMDES y más tarde incluyó a PRONAA en el proceso. Sobre esta base, el Proyecto de Ley del Presupuesto 2004 presentado por el MEF al Congreso de la República en setiembre incluyó a todos los programas sociales del MIMDES en una sola unidad ejecutora, avanzando el sentido de su fusión.

De la misma manera, el Proyecto de Ley de Transferencias Programáticas presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso en el mes de octubre propuso la constitución en el MIMDES de un Fondo de Apoyo a la Superación de la Pobreza, que centralizaría los recursos de todos los programas sociales de todos los sectores para -desde ahí- transferirlos a los municipios de manera condicionada al cumplimiento de ciertas metas de gestión y de impacto.



FOTO: JCMARTINAT

Sin embargo, la versión final de la Ley de Presupuesto General de la República del 2004 aprobada por el Congreso incluye una Disposición Transitoria VII que dispone la continuidad de los programas sociales del MIMDES, lo que supone un paso atrás en el camino a la fusión de los programas. En esta misma línea, a inicios de diciembre se ha aprobado el DS 096-2003-PCM que establece que el proceso de fusión de los programas sociales del MIMDES "...se encuentra incluido en el proceso de reorganización del sector Mujer y Desarrollo Social conforme a la Ley 27779" (Art. 1), Ley ésta que establece en su Primera Disposición Transitoria y Complementaria que el plazo para culminar dicha reorganización es de 3 años a partir de la promulgación de la Ley. En la medida en que dicha norma es de junio del 2002, queda claro que la fusión de los programas no es más un objetivo inmediato del Gobierno.



¿Y qué pasó con PRONAMACHCS?

Llama la atención que el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hídricas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS) haya quedado fuera del proceso de descentralización de los programas sociales. La descentralización de PRONAMACHCS hacia los Gobiernos Locales está contemplada explícitamente en el DS 036-2003-PCM, pero ya no figura en el DS-088-2003-PCM que establece los proyectos y los montos a ser transferidos a los municipios acreditados por el CND. Es interesante anotar que no es la primera vez que PRONAMACHCS se resiste –exitosamente, además– a procesos de fusión: ya en el año 2002 se dispuso la fusión por absorción de los proyectos de PRONAMACHCS en FONCODES (DS-036-2002-PCM) y todavía hasta mediados de este año se daban normas relativas al comité encargado de llevar a la práctica dicha fusión.

En ninguno de los dos casos ha habido una explicación de estos incumplimientos de mandatos legales expresos. Sería importante que la opinión pública, los campesinos beneficiarios de las actividades de PRONAMACHCS y los alcaldes que son los eventuales destinatarios de su transferencia fuesen informados del por qué de estos incumplimientos, sería lamentable que más allá de razones técnicas, la explicación estuviese ligada mas bien a la conocida cercanía política del Director Ejecutivo de PRONAMACHCS al Presidente de la República.

CARLOS LÓPEZ

Alcalde de la municipalidad distrital de Santo Domingo en Morropón, Piura

¿Cómo ve Ud. el avance del proceso de transferencia de los programas sociales?

Las directivas que se dieron a nivel nacional no se vienen cumpliendo. Las municipalidades debían de cumplir ciertos requisitos, pero FONCODES ha acreditado a los distritos donde tiene proyectos aprobados, y no –como decían las directivas– a aquellas municipalidades que tienen planes estratégicos de desarrollo, presupuesto participativo, etc. En Santo Domingo – como ha pasado también en San Marcos en Cajamarca– tenemos planes estratégicos y espacios de concertación, pero no tenemos nada de transferencias, pero en Frías el alcalde anterior no tiene Mesa de Concertación ni plan estratégico, pero sí le han transferido. La razón es que FONCODES ya tenía proyecto aprobado en Frías, pero el nuestro no estaba todavía aprobado. Le han dado peso a los municipios en los que ya tenían proyectos aprobados.

¿Cómo ve Ud. los nuevos espacios de concertación en los que debe priorizarse la demanda de proyectos a FONCODES en el marco del Plan Concertado de Desarrollo y el Presupuesto Participativo?

Sabemos que el presupuesto participativo está reajustándose en Lima. No sabemos por qué al presupuesto participativo le tienen que

dar una viabilidad de las obras desde Lima, eso es una violación de la autonomía del municipio. También, como parte de la Red de Municipalidades Rurales estamos diciendo que el Consejo de Coordinación Local es una instancia limitante y excluyente. La Ley Orgánica de Gobiernos Locales dice que puede haber otras instancias donde sea más amplia la participación, donde se desarrollen los ejes temáticos de concertación, donde participen los representantes del Estado. No estamos en contra del CCL, pero también hay otras instancias de concertación.



FOTO: EPIFANIO BACA



FELÍCITA GALLEGOS **Federación** **de Comedores Populares**

¿Puede ofrecernos una apreciación general sobre la transferencia del PRONAA a las municipalidades del país?

Algunas normas que se han venido dando no guardan cierta coherencia entre ellas, vemos que las organizaciones de base no se encuentran representadas en el CND. Además, en algunos distritos los Gobiernos Locales que hoy tienen a su cargo los programas sociales son bastante ineficientes y algunas veces los utilizan para una manipulación política partidaria. No queremos que con este programa suceda lo mismo. Por eso proponemos que se asegure la participación de las organizaciones sociales de base, que funcionen los Comités de Gestión, que eso lo que nos garantiza la ley 25307, y que exista al respecto el compromiso de los alcaldes.

Se ha discutido sobre la focalización de los programas. Van a tener ahora las municipalidades la posibilidad de hacer su propia focalización, ¿van a trabajar esto con las organizaciones?

Una de las funciones de los Comités de Gestión que se van a instalar a nivel distrital y provincial –en los que participan representantes del Estado, el municipio, el PRONAA y el MIMDES, y las representantes de las organizaciones sociales de base– es la determinar los criterios de la focalización y hacer un estudio conjunto entre las organizacio-



FOTO: EPIFANIO BACA

nes y los representantes del Estado en cada distrito y provincia. Lo que siempre dice el PRONAA es que en los comedores no participa la población pobre y de extrema pobreza. Nosotros hemos planteado que no es que no queremos atender a la población en extrema pobreza pero que ellos necesitan un trato especial de parte del Estado. Esas familias no tienen los 6 soles diarios que pagan las socias por su menú. De esa cifra los comedores subsidian a la gente que no puede pagar, pero específicamente no podríamos atender a la población en extrema pobreza porque desvestiríamos un santo para vestir a otro.

Se va a transferir a las municipalidades provinciales los recursos de PRONAA. ¿Hay planteamientos específicos para el caso de Lima?

Nosotros como organización estamos a favor que Lima Metropolitana haga las compras porque con la economía de escala el costo sería menor a que si cada distrito compra en forma fragmentada. También estamos planteando que sea Lima Metropolitana por el momento, hasta tener una evaluación de la manera como los Gobiernos Distritales llevan el Vaso de Leche, para ver que los programas sean manejados de la mejor forma.



LA TRANSFERENCIA DE LOS PROYECTOS ESPECIALES

El DS 036-2003-PCM estableció la transferencia de 9 Proyectos Especiales (PE Chira-Piura, PE Olmos-Tinajones, PE Chavimochic, PE Chinecas, PE Tambo-Ccaracochoa, PE Majes-Siguas, PE Pasto Grande, PE Río Cachi y PE Alto Mayo) a los Gobiernos Regionales correspondientes. Salvo tensiones previas y algunas manifestaciones antiguas gubernamentales ocurridas durante la transferencia del Proyecto Majes-Sihuas a la Región Arequipa, la transferencia de estos Proyectos Especiales ha procedido sin mayores contratiempos y en el marco de los plazos establecidos. En dos casos (Chira-Piura y Río Cachi) la fecha originalmente establecida fue modificada de común acuerdo, mientras que en el caso de Pasto Grande, la postergación de la transferencia se ha debido más bien al conflicto por el agua suscitado entre los Gobiernos Regionales de Moquegua y Arequipa, a los que más recientemente se ha sumado Puno.

¿POR QUÉ UNOS Y NO OTROS?

Como en el caso de los programas sociales, no ha habido una explicación oficial de por qué se han considerado unos proyectos y no otros para estas transferencias. De hecho, el DS 036 sobre las transferencias he dejado fuera del proceso –al menos por ahora- a 11 Proyectos Especiales: Puyango-Tumbes, Jequetepeque-Zaña y Tacna en la costa, Lago Titicaca y Sierra Centro Sur en la Sierra y Jaen-San Ignacio-Bagua, Río Putumayo, Huallaga Central y Bajo Mayo, Alto Huallaga, Pichis Palcazu y Madre de Dios, en la selva.

La revisión de los considerandos de la RM 120-2003-Vivienda que constituye los Comités de Coordinación de Proyectos Especiales a cargo de INADE no incluidos en el cronograma de transferencia, se refiere a “los proyectos especiales que aquel (Gobierno Central) mantiene aún bajo su

administración a través del INADE, debido a su carácter binacional, nivel de complejidad o por sus características especiales...”

Es entendible que se necesite un régimen especial de gestión descentralizada de los proyectos que son binacionales. Pero no queda claro cuál sería el nivel de complejidad particular, o las características especiales, de los proyectos que, no siendo binacionales, permanecen en el INADE. En algún caso como el de Jequetepeque-Zaña la razón puede ser que el Proyecto se asienta en más de una región y –en consecuencia- resulte necesario establecer un régimen de gestión a cargo de dos o más regiones. Otros, sin embargo, parecen tener solamente en común el ubicarse en zonas cocaleras. ¿Es ésta una razón válida para no descentralizarlos ahora? ¿Qué tendría que cambiar en un futuro próximo para sí proceder a su acreditación? ¿Se ha previsto cuán-

A la fecha, la situación de la transferencia de los Proyectos Especiales es la siguiente:

Proyecto Especial	Región	Norma	Fecha	Monto Transferido (S/.)
Olmos Tinajones	Lambayeque	DS 015-2003-Vivienda	4/07/03	2'822,798.00
Chavimochic	La Libertad	DS 017-2003-Vivienda	2/08/03	14'735,767.00
Majes Siguas	Arequipa	DS 020-2003-Vivienda	15/08/03	15'485,306.00
Tambo Ccaracochoa	Ica	DS 021-2003-Vivienda	22/08/03	2'322,536.00
Alto Mayo	San Martín	DS 024-2003-Vivienda	08/09/03	2'003,965.00
Chira Piura	Piura	DS 029-2003-Vivienda	27/10/03	12'526,570.00
Río Cachi	Ayacucho	DS 031-2003-Vivienda	08/11/03	3'006,088.00
Pasto Grande	Moquegua	Pendiente	-	-
Chinecas	Ancash	Pendiente	-	-



do abordar estos problemas y resolver el destino de estos programas, o quedarán permanentemente bajo administración del Gobierno Central?

Por lo pronto, ya el Gobierno Regional de Tumbes ha demandado se le transfiera el Proyecto Puyango-Tumbes, sugiriendo que su componente internacional sea administrado por la Cancillería y el nacional por el Gobierno Regional. (ver www.participaperu.org.pe). Esta puede ser, o no, una fórmula viable para la transferencia de los proyectos binacionales, pero lo que es cierto es que ya plantea públicamente la pregunta sobre por qué no ahora y cuándo sí se transferirán los proyectos especiales no considerados en esta primera etapa.

¿Y CÓMO SE GESTIONAN?

Los DS que norman la transferencia de los Proyectos Especiales a los Gobiernos Regionales constituyen Consejos Directivos (CD), que en general están integrados por tres representantes del Gobierno Regional, entre los cuales estará el Presidente del Gobierno Regional o su representante, quien lo presidirá; dos o tres representantes del INADE (entre los cuales el Gobierno Regional designará el Director Ejecutivo) y un representante de las Juntas de Usuarios.

La designación de estos integrantes de los CD es por dos años, y los Gobiernos Regionales quedan encargados de adecuar los Reglamentos de Organización y Funciones respectivos al nuevo diseño institucional. Respecto de la composición de estos Consejos Directivos, inicialmente fue materia de de-

bate el que el Director Ejecutivo - aún cuando designado por el Gobierno Regional- tuviese que ser elegido de entre los dos representantes del INADE, pues podía generarse una doble cadena de mando y lealtades, complicando la gestión de estos proyectos. Sin embargo, este tema no se ha vuelto a plantear en el debate entre las regiones y el Gobierno Central y, al tenor de las declaraciones de los Presidentes Regionales de Piura y Lambayeque en esta misma edición, la elección de los Directores Ejecutivos de los Proyectos Especiales no está siendo motivo de fricción.

¿Y CÓMO SE FINANCIAN?

Como se desprende de la información presentada, las sumas transferidas a los Gobiernos Regionales para la gestión de estos proyectos

apenas cubren sus gastos operativos y de mantenimiento pero ni remotamente se acercan a la inversión que es necesaria para rehabilitar algunas obras ya concluidas y construir algunas otras que están pendientes. Ciertamente, una vez hechas las transferencias, algunos Gobiernos Regionales han negociado con el MEF aumentos en las modestas partidas asignadas para la gestión de estos proyectos, pero los montos anunciados siguen distando mucho de las necesidades de inversión en rehabilitación y construcción de nueva infraestructura.

Frente a esta anunciada carencia de recursos, hasta hace pocos meses era posible imaginar un escenario de reclamos y movilizaciones regionales exigiendo al Gobierno Central los recursos necesarios para hacer realidad estos viejos anhelos regio-



FOTO: CHERMAN



nales, exigiendo una reforma tributaria radical o alguna renegociación de la deuda externa. Sin embargo, el escenario realmente existente es diferente, y dista bastante del reclamo populista. Es más bien uno de concesiones para atraer la inversión privada, y en ello no parece haber mayores distinciones ideológicas o partidarias.

Ya en Lambayeque –por ejemplo– está en curso una licitación internacional para la concesión de las obras pendientes de Olmos, y tanto en Piura como en Arequipa sus respectivos Presidentes declaran estar a la búsqueda de inversionistas para obras complementarias (represa del Santa Rosa en Piura y represa de Angostura en Arequipa, ver entrevistas en esta misma edición). En lugar del peligro populista –aún en Arequipa– parece primar la búsqueda de inversionistas privados nacionales y extranjeros para lograr los recursos de inversión necesarios para rehabilitar o construir proyectos hidroenergéticos. El peligro no parece ser pues el del populismo, pero sí –como ha ocurrido antes en las grandes obras de infraestructura en nuestro país– el de la ineficiencia o –peor aún– el de la corrupción. Tendrán que estar las sociedades regionales atentas y vigilantes, reclamando la más absoluta transparencia en la gestión de las licitaciones y luego en la gestión de las obras como tales.

Queda por ser definido un tema que puede ser muy espinoso: ¿la concesión de un proyecto hidroenergético supone la privatización de la gestión del agua, como la del peaje de una carretera concesionada? Recordemos al respecto que –histórica-

mente– el Estado siempre ha subsidiado el agua, en la medida en que las tarifas que pagan los usuarios jamás han permitido una recuperación de las inversiones hechas, ni –hasta hace poco– siquiera el cubrir los costos de operación y mantenimiento de las obras ejecutadas. Es realista pensar que la empresa privada podrá cobrar costos por la energía y el agua que le permitan recuperar su inversión y lograr una adecuada ganancia. ¿Y quiénes entre los agricultores estarán en condiciones de asumir esos costos?

¿Y VALE LA PENA GASTAR EN ESTAS GRANDES OBRAS?

Mas allá de cómo se consigue el recurso para la inversión, es razonable preguntarse si vale la pena

gastar esa cantidad de recursos en estos mega proyectos? ¿Cuál es el costo beneficio de las enormes inversiones ya hechas? ¿Se logra recuperar la inversión mediante la venta de energía y de las tierras y el cobro de tarifas reales de aguas? ¿No sería más razonable orientar esos recursos a estimular la competitividad de los miles y miles de pequeños productores agropecuarios empobrecidos, cuya suerte no depende de estos mega proyectos?

Preguntas pendientes que tienen que ver con el destino de mega proyectos que han consumido una enorme cantidad de recursos públicos (de todos los peruanos) y que alimentan mitos sobre respuestas fáciles al reto de la superación de la pobreza y el logro del desarrollo rural y regional.



FOTO: EPIFANIO BACA



DANIEL VERA BALLÓN

Presidente Regional de Arequipa

¿Cuál es la situación actual del proyecto Majes Sihuas?

El Proyecto Majes Sihuas fue transferido el 15 de agosto. Hubo un inadecuado mantenimiento en la represa y los canales y una mala orientación general de su uso, casi nos volvimos motocultivadores de alfalfa, producto que consume grandes cantidades de agua y que sirve para producir leche para solo dos empresas que son Laive y Gloria. La nueva administración que presido busca promover la exportación de productos que se pueden insertar al mercado mundial.

¿Se ha constituido ya el Consejo Directivo?

Los 4 de la región ya están: el Presidente de la Junta de Usuarios de Majes y 3 miembros del Go-

bierno Regional, uno de los cuales preside el Consejo. Estamos a la espera de que Lima haga lo correspondiente. Ahí se deben aprobar los mecanismos de gestión.

¿Cómo se convoca la inversión privada?

La Presa de Condoroma y los canales necesitan mantenimiento y manejo gerencial, y tenemos todavía 8 mil hectáreas que necesitamos consecionar o vender para obtener recursos, y cobrar el agua a los nuevos usuarios a niveles internacionales. Para la Etapa II (Angostura presa y Angostura Hidroeléctrica) venimos negociando con 3 consorcios para lograr el financiamiento necesario y la habilitación de 35 ó 40 mil hectáreas nuevas, exclusivas para la agroexportación.

¿Quisiera agregar algo más en este tema?

La visión de desarrollo de Arequipa está de acuerdo con la inversión privada nacional y extranjera, respetando las normas, dando confianza a la inversión. Nuestra oferta estará ligada al planeamiento estratégico de la producción en función de los mercados. Los agricultores tendrán un programa de fortalecimiento de capacidades, para puedan asociarse en módulos productivos.

¿No teme que el pueblo Arequipeño se resista nuevamente a la privatización?

En junio pasado se dio lo de Egasa y Egesur porque la promesa del Presidente Toledo fue no privatizar estas empresas, y en Arequipa la promesa vale mucho. La inversión es buena, pero la palabra debe cumplirse.

YEHUDE SIMON

Presidente Regional del Lambayeque

¿Podría hacer un breve balance sobre la situación del proyecto Olmos Tinajones, luego de la transferencia del Gobierno Central?

Falta culminar la I Etapa de Tinajones y desarrollar toda la II Etapa, para lo que hay que resolver el tema de la contaminación del río por parte de las empresas mineras.

En cuanto a Olmos, ya no le podemos tirar la pelota al centralismo limeño, debemos de asumir nuestras propias responsabilidades. Estamos coordinando con Pro Inversión, buscando empresas dispuestas a invertir en este proceso, trabajando directamente con las comunidades de Olmos y con el propio municipio. Hay una lici-

tación en curso y empresas precalificadas. Estamos a la espera de la apertura de los sobres para saber a quién se concesiona.

¿Cómo queda resuelto el tema de la gestión de estos proyectos?

Hemos seleccionado a los mejores técnicos de Lambayeque



sin preguntar su camiseta partidaria, y tenemos un directorio exclusivamente técnico. Y hemos incluido al Colegio de Ingenieros como representante regional, procurando que la sociedad civil esté presente en el Consejo Directivo.

Los mega proyectos encarnan ilusiones de la región, ¿hay riesgo de descuidar a miles de pequeños productores o fomentar el

monocultivo, como ha ocurrido con el arroz en base el agua de Tinajones?

El problema no es la oferta de agua de Tinajones, sino la poca capacidad de planificación que se tuvo en el país. En el caso de Lambayeque es un crimen sembrar 70 mil hectáreas de arroz, cuando no deben sembrarse más de 30 ó 35 mil hectáreas. El resultado es la salinización.

Para Olmos se está pensando -con los inversionistas- en sembrar caña para poder producir etanol, en la medida en que ese parece ser un producto futuro, y además frutales tipo mango o maracuyá. Nadie piensa en arroz. Acuérdesse que Lambayeque tiene como espinal dorsal para su desarrollo la agricultura y el turismo, no podemos descuidar al gran porcentaje de agricultores que nunca dependió de Tinajones u Olmos.

CÉSAR TRELLES

Presidente Regional de Piura

Para la ejecución de Chira Piura, hay que constituir un Consejo Directivo...

Yo voy a elegir al Director Ejecutivo de una terna de dos representantes propuestos por el INADE, además del Ejecutivo habrá uno de Vivienda y habrá también uno de la Junta de Usuarios. El Gobierno Regional va a poner 3 miembros al directorio. Ya está todo acordado, no habrá ningún problema.

Sobre los recursos, ¿cuánto se le transfiere? ¿existen deudas?

Ahí hay 2 partes. La primera es la deuda que tenía el Chira Piura de S/.35 millones. De esos, S/.10 millones ya están listos para que sean pagados a la empresa acreedora, y de los S/.25 millones restantes se hará responsable el Gobierno Cen-

tral. Nosotros estamos recibiendo el Proyecto Chira Piura sin deudas.

Más allá de saldar las deudas, ¿hay recursos?

Hay S/.25 millones para operaciones y S/.15 millones para ejecución, y nos han expresado que van a poner S/.15 millones más para terminar el proyecto de este año. Para el año 2004 hay S/.25 millones, 10 para gastos de operaciones y servicios; y 15 para obras.

¿Ya está consignado así en la Ley del Presupuesto?

Ya ellos verán, nosotros tenemos un documento firmado por personas serias, representantes de los ministerios. Usted sabe que con esa nueva estructura tributaria que van a hacer, van a tener dinero y por eso se están comprometiendo.

¿Qué opina sobre concesionar nuevas inversiones para el crecimiento y la ampliación de los proyectos?

Hay un acuerdo que me da las facultades para que yo pueda llevar a cabo cualquier concesión del proyecto de Chira Piura. Tenemos un gran problema con el Embalse de Poechos, que tiene más de un 45% ya colmatado, que se origina en la afluencia de las aguas del Río Quiroz. Estamos haciendo un estudio para hacer un embalse del Quiroz en Santa Rosa, que prevenga la colmatación de Poechos, que de más agua a San Lorenzo y que genere unos 80 megabatios de energía. La idea es que esto entre en concesión. Ya nos hemos reunido con empresarios coreanos y se han llevado el perfil de todo eso.



TODO LISTO PARA INICIAR LA ELABORACIÓN PARTICIPATIVA DE LOS PRESUPUESTOS REGIONALES Y LOCALES DEL AÑO 2005

El Ministerio de Economía y Finanzas ha puesto en debate la Directiva para la elaboración, a partir de enero del 2004, de los presupuestos participativos regionales y locales del año 2005. A continuación, las fases propuestas para el proceso que debe desarrollarse desde inicios del 2004.

Las Fases del Proceso

Fase	Mes
1. Identificación de los agentes participantes	Hasta Enero 28
2. Capacitación a los agentes participantes	Hasta Marzo 30
3. Talleres de Trabajo de (i) Diagnóstico, (ii) Determinación de Acciones Específicas, y (iii) Definición de Criterios de Priorización	Hasta Mayo 30
4. Evaluación Técnica de Prioridades y Perfeccionamiento Técnico de los Proyectos	Hasta Junio 30
5. Formalización de los acuerdos y Formulación del Presupuesto Institucional	Hasta Julio 15 y Julio 31
6. Rendición de Cuentas	Fecha no especificada

ALGUNOS COMENTARIOS Y APORTES:

Fase 1: Cada Gobierno Regional o Local definirá cómo identifica y registra a los agentes participantes. Sugerimos que establezcan un nuevo libro de registro y que se inscriban a todas las organizaciones que tengan alguna forma de acreditación del Estado, sin exigir como requisito la personería jurídica.

Fase 2: No existe un plan para la capacitación de los agentes participantes. Sugerimos que se convoque a las organizaciones de la sociedad civil que tengan capacidades insta-

ladas, para definir una base común de intervención.

Fase 3: Antes de los talleres, el Presidente Regional o Alcalde convocarán a los agentes participantes para discutir el Plan de Desarrollo Concertado respectivo, rendir cuentas sobre el logro de sus objetivos, y presentar una evaluación de los resultados del proceso participativo y presupuesto del año previo. Sugerimos que ésta sea una fase, y se le asignen tiempos específicos.

Fase 4: El Equipo Técnico, además de evaluar y desarrollar las propuestas resultantes de los talleres, puede hacer sugerencias propias. Nos parece que esta atribución es excesiva.

Fase 5: La concertación de los acuerdos se hace en asamblea general con todos los agentes participantes, lo que en la práctica desaparece a los CCR y CCL. Sugerimos distinguir dos momentos: i) presentación, debate y aprobación con los agentes participantes de los acuerdos de los Talleres trabajados por los Equipos Técnicos y ii) formalización de estos acuerdos en los CCR y CCL, para ser presentados a los Consejos Regionales y Municipales para su aprobación.

Fase 6: La vigilancia y el control no pueden ser hechos solo por los Comités de Vigilancia y Control, y debieran estar integrados solamente por representantes de la sociedad civil.

Esta es una propuesta que se debe mejorar, pero lo principal es que a inicios del año comienza nuevamente el proceso de los presupuestos participativos y que muchos de los problemas anotados pueden ser superados por las autoridades regionales y locales en acuerdo con la sociedad civil. Es indispensable dar la mayor difusión a la directiva y movilizar a la sociedad organizada para garantizar el más pleno ejercicio de su derecho a la participación y la vigilancia.

Avance Normativo

del Proceso de Transferencias de Proyectos Especiales y Programas Sociales

NORMA	FECHA DE VIGENCIA	CONTENIDO
Aspectos Generales		
Ley 277383	20-Jul-02	Ley de Bases de la Descentralización que establece que la descentralización de los proyectos y programas regionales y sociales debe darse en la segunda fase de la descentralización, quedando para las fases tercera y cuarta la transferencia de las competencias y funciones sectoriales
Ley 27867	01/01/03	Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, que encarga al Consejo Nacional de Descentralización (CND) presentar al Consejo de Ministros una propuesta de Plan Anual de Transferencias para el año 2003, detallando los proyectos y programas a ser transferidos y el cronograma de dichas actividades
Transferencias 2003		
DS 036-2003-PCM	02/04/03	Contiene el detalle de los Proyectos Especiales y los Programas Sociales a ser transferidos y el cronograma de dichas transferencias
Transferencia de Programas Sociales		
RP 070-CND-P-2003	23-May-03	Aprueba la Directiva 002-CND-P-2003 sobre procedimientos para la ejecución de las transferencias, estableciéndose las fases y los procedimientos a ser implementados en cada una de ellas
RP 071-CND-P-2003	27-May-03	Aprueba la Directiva 003-CND-P-2003 establece los mecanismos de verificación o requisitos que los Gobiernos Regionales y Locales deben cumplir para acceder a las transferencias
RS 120-2003-VIVIENDA	04-Jun-03	Constituyen Comités de Coordinación de Proyectos Especiales a cargo del INADE no incluidos en el cronograma por D.S. 036-2003-PCM
RM 379-2003-MIMDES	20 junio 2003	MIMDES aprueba la Directiva sobre Criterios Básicos para la Transferencia Efectiva y Gestión de los Programas Sociales del MIMDES que establece una serie de criterios específicos para la transferencia de los proyectos de FONCODES
RP 106-CND-P-203	12-Ago-03	Modifica parcialmente aspectos puntuales de la Directiva RP 070-CND-P-2003
RM 482-203-MIMDES	20-Ago-03	Contiene una serie de directivas referidas a la transferencia de los programas de complementación alimentaria (PRONAA) y proyectos de inversión (FONCODES)
DS 088-PCM-2003	31-Oct-03	Establece la lista de municipalidades acreditadas, los proyectos a ser transferidos, el valor de los mismos, y el origen de los recursos
Ley 8057	30-Nov-03	Ley del Presupuesto General de la República 2004, que coloca los recursos de los programas de inversión de los programas sociales en las cuentas municipales, pero establece que los municipios no acreditados deben transferir estos recursos al MIMDES para su ejecución "indirecta" a mediante los programas actualmente existentes
Fusión Programas Sociales		
DS 060-2003-PCM	13-Jun-03	Determina la fusión por absorción de COOPOP, INABIF, PAR y FONCODES por el MIMDES
DS 079-2003-PCM	03-Sep-03	Incluye a PRONAA en proceso de fusión por absorción
Proyecto de Ley 08555		Proyecto de Ley de Transferencias Programáticas que propone la integración de todos los programas y fondos en un solo Fondo de Apoyo a la Superación de la Pobreza
Ley 8057	30-Nov-03	Ley del Presupuesto General de la República 2004, que en su Séptima Disposición Transitoria establece la continuidad de los actuales programas sociales
DS 096-2003-PCM		Establece que la fusión de los programas sociales del MIMDES se hace en el marco y en los plazos (3 años) de la reorganización del ministerio
Transferencia Proyectos Especiales		
DS 015-2003-VIVIENDA	05-Jul-03	Dictan disposiciones relativas a la transferencia del Proyecto Especial Olmos Tinajones al Gobierno Regional de Lambayeque y autorizan transferencia de partidas
DS 017-2003-VIVIENDA	03-Ago-03	Aprueba Transferencia de Proyecto Especial Chavimochic y Transferencia de Partidas del INADE al Gobierno Regional de La Libertad
DS 020-2003-VIVIENDA	16-Ago-03	Transfieren el Proyecto Especial Majes Siguan del INADE al Gobierno Regional Arequipa
DS 021-2003-VIVIENDA	23-Ago-03	Transfieren Proyecto Especial Tambo Ccaracocha y partida del INADE al Gobierno Regional Ica
DS 024-2003-VIVIENDA	09-Sep-03	Autorizan transferencia de partidas en el Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2003 correspondiente al Proyecto Especial Alto Mayo del INADE al Gobierno Regional San Martín
DS 029-2003-VIVIENDA	28-Oct-03	Transferencia del Proyecto Especial Chira- Piura y Transferencia de Partidas del INADE al Gobierno Regional Piura
DS 031-2003-VIVIENDA	19-Nov-03	Establecen disposiciones relativas a la transferencia del Proyecto Especial Río Cachi del INADE al Gobierno Regional Ayacucho